

Utlåtande 2017:17 RVI (Dnr 106-726/2016)

Åldersbedömning av s.k. ensamkommande flyktingbarn

Motion (2016:49) av Rickard Wall (-)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motion (2016:49) av Rickard Wall (-) om åldersbedömning av s.k. ensamkommande flyktingbarn avslås.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Rickard Wall (-) har väckt en motion i kommunfullmäktige där han föreslår att Stockholms kommun ska åldersbedöma samtliga ensamkommande barn. I motionen föreslås att:

- Stockholms stad snarast gör åldersbedömningar av s k ensamkommande flyktingbarn som man tar emot obligatorisk.
- Individer som bedöms vara 20 år eller äldre inte ska omfattas av det system av förmåner vad avser boende med mera som minderåriga kommer i åtnjutande av.
- Implementering av eventuella kommande metoder för åldersbedömning som kan minska osäkerhetsmarginalerna företas i förekommande fall skyndsamt.
- Minskade osäkerhetsmarginaler till följd av nya bedömningsmetoder ges genomslag i form av sänkning av golvet om 20 år (enligt ovan).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Barnläkarföreningen, Rädda Barnen och Röda Korset. Rädda Barnen och Röda Korset har inte inkommit med svar. Barnläkarföreningen har meddelat att de inte har några synpunkter på motionen.

Stadsledningskontoret anser att det inte ingår i kommunens ansvar att göra åldersbedömningar av ensamkommande asylsökande barn.

Socialnämnden framhåller att ansvaret för att göra åldersbedömningar av ensamkommande asylsökande barn inte ligger på kommunernas socialtjänst, utan att det är Migrationsverket som är den ansvariga myndigheten för att utreda frågan om barnets ålder.

Bromma stadsdelsnämnd har uppfattningen att det är Migrationsverkets ansvar att göra åldersbedömningar, inte kommunen, men menar samtidigt att det är viktigt att kommunfullmäktige bevakar frågan.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd anser inte att stadens socialtjänst har något ansvar eller är lämpliga att genomföra åldersbedömningar av ensamkommande unga personer.

Kungsholmens stadsdelsnämnd menar att frågan om åldersbedömning i samband med en rättssäker asylprocess även fortsättningsvis bör vara en uppgift och ett ansvar för staten och inte en fråga för enskilda kommuner.

Mina synpunkter

Barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare eller annan vuxen person i dennes ställe och söker asyl (ensamkommande asylsökande barn) ska ges ett tryggt och säkert mottagande. Kommunens ansvar gällande ensamkommande asylsökande barn rör bland annat frågor om boende, skolgång och att utse god man och särskilt förordnad vårdnadshavare. Det handlar i grunden om att säkerställa att barnen växer upp under trygga och goda förhållanden och att deras behov av omsorg tillgodoses.

Det är förvisso så som motionären skriver att åldern vid tidpunkten för ansökan om asyl är avgörande för vilket stöd och vilka insatser personen har tillträde till. Ålder hos den som ansöker om uppehållstillstånd är dock något som ankommer på Migrationsverket att pröva och avgöra. Tidigare i år konstaterade också förvaltningsrätten att en kommun inte på egen hand kan

göra en annan bedömning av ett ensamkommande barns ålder än den som Migrationsverket gjort¹.

Samtliga remissinstanser påtalar att det inte ingår i kommunens ansvar att genomföra åldersbedömningar av ensamkommande asylsökande barn. Jag delar den bedömningen, och anser därtill att det inte är lämpligt ur ett barnrättsperspektiv att kommunerna som har i ansvar att tillgodose barnens behov samtidigt ska göra åldersbedömningar av desamma. Det skulle riskera att urholka tilliten mellan barnen och de vuxna som finns omkring varje barn och försvåra kommunernas arbete med att ge barnen stöd, trygghet och skydd.

Jag vänder mig också emot det underförstådda skuldbeläggandet av de barn som kommer hit utan sina vårdnadshavare. Det sprids många myter kring gruppen, till exempel att en väldigt stor andel är över 18 år eller att många av dem är kriminella och begår brott. Den typen av mytbildning riskerar att väcka hatfulla stämningar gentemot en hel grupp barn, något vi tyvärr redan sett ske här i vår stad. Jag oroas över den utvecklingen. Barn är barn, oavsett om de är födda i Stockholm eller om de har kommit till Sverige från andra länder, själva eller tillsammans med sina föräldrar. Att vara barn innebär att ha särskilda rättigheter vilka fastslås i barnkonventionen. Dessa rättigheter måste vi i alla lägen visa att vi står upp för.

Bilaga

Motionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Cecilia Brinck (alla M) enligt följande.

Motionären lyfter frågan om medicinsk åldersbedömning av ensamkommande barn och föreslår att vid tvekan kring den ensamkommandes ålder ska kommunstyrelsen ge berörda nämnder i uppdrag att genomföra en åldersutredning med hjälp av dagens teknik.

Som påpekas i ärendet ligger det föreslagna uppdraget utanför den kommunala kompetensen och ska så göra enligt vår uppfattning. Vi vill dock påpeka vikten av att en noggrann medicinsk åldersbedömning genomförs av rätt instans – Migrationsverket – och att detta sker i ett tidigt skede av asylprocessen.

¹ Se bland annat <http://www.dn.se/sthlm/ny-dom-kommuner-kan-inte-aldersbestamma-ensamkommande-pa-egen-hand/>

Vi delar föredragande borgarrådets uppfattning att det inte får spridas myter kring gruppen, till exempel att en väldigt stor andel skulle vara över 18 år eller att många av dem skulle vara kriminella och begå brott. Samtidigt är det uppenbart att det ur ett barnperspektiv är väsentligt att med så stor säkerhet som möjligt fastställa ålder för att undvika att minderåriga blandas med vuxna. Det har exempelvis begåtts våldtäkter på HVB-hem, där de två misstänkta gärningsmännen visade sig vara vuxna män. Det är därför viktigt att behovet av åldersbedömning inte förringas. Det är en allvarlig situation om vuxna behandlas som barn och därmed får mildare straff eller går fria trots fällande domar. Vuxna ska inte heller bo med barn på HVB-hem och resurser menade för barn ska gå till barn.

Det är positivt att regeringen har gett Rättsmedicinalverket i uppdrag att påbörja arbetet med att genomföra medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd, samt att Migrationsverket har fått i uppdrag att i ökad utsträckning bedöma åldern för ensamkommande barn vid registrering och prövning. Moderaterna anser dock att åldern ska utredas direkt vid ankomst och att rutinerna hos Migrationsverket ska skärpas ytterligare för detta syfte. Lagstiftning måste till som gör detta möjligt. Migrationsverket ska vid oklara fall där det saknas ID eller annan bevisning kunna behandla den asylsökande som myndig. Vi vill även att Migrationsverket ska kunna anställa egna läkare för att utföra ålderbedömningen med adekvat medicinsk kompetens. Åldersbedömningar är av stor vikt för trovärdigheten såväl för Sveriges asylsystem som för rättssäkerheten och barnens rättigheter.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2016:49) av Rickard Wall (-) om åldersbedömning av s.k. ensamkommande flyktingbarn avslås.

Stockholm den 18 januari 2017

På kommunstyrelsens vägnar:
K A R I N W A N N G Å R D

Åsa Lindhagen

Ulrika Gunnarsson

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Rickard Wall (-) har väckt en motion i kommunfullmäktige där han föreslår att Stockholms kommun ska åldersbedöma samtliga ensamkommande barn. I motionen föreslås att:

- Stockholms stad snarast gör åldersbedömningar av s k ensamkommande flyktingbarn som man tar emot obligatorisk.
- Individuer som bedöms vara 20 år eller äldre inte ska omfattas av det system av förmåner vad avser boende med mera som minderåriga kommer i åtnjutande av.
- Implementering av eventuella kommande metoder för åldersbedömning som kan minska osäkerhetsmarginalerna företas i förekommande fall skyndsamt.
- Minskade osäkerhetsmarginaler till följd av nya bedömningsmetoder ges genomslag i form av sänkning av golvet om 20 år (enligt ovan).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Barnläkarföreningen, Rädda Barnen och Röda Korset. Rädda Barnen och Röda Korset har inte inkommit med svar. Barnläkarföreningen har meddelat att de inte har några synpunkter på motionen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 september 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Mottagandet av de ensamkommande flyktingbarn som kommer till Stockholm ska hålla hög kvalitet. Barn har särskilda rättigheter enligt bland annat FN:s konvention om barnets rättigheter, och det är viktigt för barns säkerhet att vuxna inte behandlas som barn och att barn inte behandlas som vuxna. Det är t ex inte lämpligt att barn som kommer till Sverige utan sina föräldrar bor med främmande vuxna. Resurser som är avsatta för barn bör heller inte gå till vuxna asylsökande.

I maj 2016 gav regeringen Rättsmedicinalverket i uppdrag att påbörja arbetet med

att genomföra medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd. Samtidigt fick Migrationsverket i uppdrag att i ökad utsträckning bedöma åldern för ensamkommande barn vid registrering och prövning. Det ingår inte i kommunens ansvar att göra åldersbedömningar av ensamkommande asylsökande barn.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2016 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Många ensamkommande barn saknar födelsebevis eller annan identitetshandling när de kommer till Sverige. Det finns länder där det inte alltid upprättas födelsebevis som visar var och när man är född eller anger vilka föräldrarna är. Detta gäller särskilt i länder där det råder krig och konflikter, om man tillhör en diskriminerad minoritet eller om man är född i ett flyktingläger.

Idag finns det inga helt säkra metoder som exakt kan fastställa en persons kronologiska ålder i åldersspannet runt 18 år. Det går bara att ange ett åldersintervall för att avgöra om den av barnet angivna åldern är sannolik eller inte. De metoder som trots allt förefaller vara de mest ändamålsenliga är de medicinska metoderna, det vill säga, en klinisk pediatrik läkarundersökning som kompletteras med röntgenundersökningar.

På grund av den sekretess som gäller inom socialtjänsten, 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen, får socialtjänsten inte som huvudregel kontakta Migrationsverket på eget initiativ angående ett ensamkommande barns personliga förhållanden om det inte står klart att varken barnet eller någon av barnets närstående lider men av att uppgifterna lämnas ut. Menprövningen innebär normalt att det krävs samtycke för att lämna ut uppgifterna. När Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen, regeringen, Polisen eller Säkerhetspolisen begär uppgifter från socialnämnden om ett ensamkommande barns personliga förhållanden, och uppgifterna behövs för att avgöra ärendet om uppehållstillstånd, eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, är socialnämnden skyldig att lämna uppgifter (17 kap. 1 § UtL). Migrationsverket har som rutin att fråga socialtjänsten om dess mening när verket upplever en osäkerhet i sin bedömning av ett ensamkommande barns ålder.

Ansvaret för att göra åldersbedömningar av ensamkommande asylsökande barn ligger inte på kommunernas socialtjänst. Det är Migrationsverket som är den ansvariga myndigheten för att utreda frågan om barnets ålder inom ramen för deras utredning av den asylsökandes identitet. Den kommunala socialtjänsten får inte bygga ett parallellt

rättssystem för åldersbedömningar.

Frågan har nyligen prövats juridiskt i två fall vid Härnösands Förvaltningsrätt, huruvida det är möjligt för kommuner att på eget bevåg göra åldersbedömningar. I bägge fallen har Förvaltningsrätten dömt till kommunens nackdel. (Mål 252-16, samt mål 278-16.)

Nationella åtgärder kring åldersbedömningar

Rättsmedicinalverket fick i maj 2016 i uppdrag av regeringen att ansvara för genomförandet av medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd. I uppdraget till rättsmedicinalverket konstateras att frågan om en asylsökande är under eller över 18 år är viktig, inte bara när det gäller uppehållstillstånd utan även när det gäller boende och omvårdnad.

”Barn, dvs. personer under 18 år, har särskilda rättigheter enligt bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter. Det är t.ex. inte lämpligt att vuxna asylsökande bor med ensamkommande barn i barnboenden. Resurser avsatta för barn ska inte heller gå till vuxna asylsökande. Det är därför mycket angeläget att medicinska åldersbedömningar av asylsökande kan tillämpas i de fall det råder tveksamhet om åldern och det saknas tillförlitliga handlingar som bekräftar personens ålder.”

Vidare fastslås i direktivet att, när en asylsökande inte kan göra sin ålder sannolik och det finns tveksamheter om den ålder som han eller hon har uppgett, ska en bedömning av personens ålder göras. Regeringens mening är att en medicinsk åldersbedömning kan bidra till underlaget och ge den sökande stöd för de uppgifter om åldern som lämnats.

”Om det efter en medicinsk åldersbedömning fortfarande finns tvivel om den enskildes ålder ska beslutsfattaren utgå från att han eller hon är underårig (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd). Information till barn ska vara tydlig.”

I syfte att bidra till att fler åldersbedömningar kan komma till stånd inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd har regeringen samtidigt gett Migrationsverket i uppdrag att i ökad utsträckning bedöma åldern för ensamkommande barn vid registrering och prövning. Rättsmedicinalverket ska beakta och vid behov samordna sitt arbete med det arbete som görs inom ramen för det uppdraget.

”Rättsmedicinalverket ska senast den 15 november 2016 redovisa till regeringen hur medicinska åldersbedömningar görs och, inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd, beskriva hur sådana ska genomföras över tid och processen för dessa. Denna process ska vara rättssäker.”

Socialstyrelsen har nyligen gjort en genomlysning av forskning inom området där olika metoder för medicinska åldersbedömningar analyseras. Revidering pågår av Socialstyrelsens rekommendationer för medicinska åldersbedömning utgående från senaste aktuella forskning. Socialstyrelsens uppdrag och arbete ska samordnas med Migrationsverkets och Rättsmedicinalverkets uppdrag.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 oktober 2016 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2016 har i huvudsak följande lydelse.

I Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015) anges bl.a. att det står andra aktörer fritt att inom ramen för sin verksamhet, oavsett verkets bedömning, själva ta ställning till sökandes uppgivna ålder. Detta innebär att om en kommun gör en annan bedömning av ålder kan Migrationsverket behöva ompröva sin initiala registrering.

Åldersbedömning har stor betydelse för vem, staten eller kommunen, som ska ta ansvaret och bereda den asylsökande boende. För att kunna anvisa en person till en kommun såsom *ensamkommande barn* måste en åldersbestämning göras. Av bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) framgår att det är Migrationsverket som ska anvisa ensamkommande barn. Utifrån en dom i förvaltningsrätten 2016-06-08 slås det fast att det därmed också anses åligga Migrationsverket att göra en relevant och rättssäker åldersbestämning inför beslut om anvisning (se förvaltningsrätten Härnösand, mål nr 252-16, 278-16, 809-16, 1081-16 och 1088-16). Om Migrationsverket bedömt en person vara under 18 år och anvisar denne enligt LMA så inträder kommunens skyldigheter enligt socialtjänstlagen (SoL) om utredning och mottagande av barn. I förvaltningsrättens dom skriver man vidare att något utrymme för en egen åldersbestämning från kommunen i detta sammanhang finns inte. En sådan möjlighet skulle ge möjlighet för kommunen att kringgå överklagandeförbudet i LMA avseende anvisningsbeslutet. En kommun är mot denna bakgrund bunden av Migrationsverkets beslut om registrering av ålder. Förvaltningsrättens dom har dock överklagats och beviljats prövningstillstånd av kammarrätten.

Bromma stadsdelsförvaltning har i sak uppfattningen att det är Migrationsverkets ansvar att göra åldersbedömningar, inte kommunen. Utifrån förvaltningsrättens dom och det faktum att ärendet beviljats prövningstillstånd i högre rättsinstans anser dock Bromma stadsdelsförvaltning att kommunfullmäktige bör bevaka frågan. Detta då det är av principiell betydelse huruvida det är rättsligt korrekt och gångbart för en kommun och/eller en stadsdel att göra obligatoriska åldersbedömningar eller inte.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 22 september 2016 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och att överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser inte att stadens socialtjänst har något ansvar eller är lämpliga att genomföra åldersbedömningar av ensamkommande unga personer. För att säkerställa rättssäkerheten och nationell likställighet anser förvaltningen att ålderbedömningar ska genomföras av de myndigheter som besitter adekvat kompetens och som av regeringen har getts i uppdrag att genomföra medicinska åldersbedömningar av personer som söker uppehållstillstånd i Sverige.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 20 oktober 2016 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 28 juli 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Frågan om en asylsökande person är under eller över 18 år är av stor betydelse för den enskilde, inte bara när det gäller uppehållstillstånd utan även när det gäller möjlighet till stöd och boende samt skolgång. Barn och ungdomar har särskilda rättigheter enligt bland annat FN:s konvention om barnets rättigheter och socialtjänstlagen. Ur ett barnperspektiv är det olämpligt att ensamkommande barn och ungdomar bor tillsammans med vuxna personer som söker asyl. Resurser avsatta för barn och ungdomar ska inte heller gå till vuxna asylsökande.

I de fall det råder tveksamhet om åldern hos en asylsökande person kan det vara angeläget att genomföra en medicinsk åldersbedömning. Förvaltningen anser emellertid inte att det är en uppgift för Stockholms stad. Frågan om åldersbedömning i samband med en rättssäker asylprocess bör även fortsättningsvis vara en uppgift och ett ansvar för staten och inte en fråga för enskilda kommuner.

Förvaltningen konstaterar att olika myndigheter fått uppdrag av regeringen i frågan om åldersbedömningar. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2016 har myndigheten fått i uppdrag att i ökad utsträckning bedöma åldern för ensamkommande barn och ungdomar vid registrering och prövning. Rättsmedicinalverket fick i maj i år i uppdrag att skyndsamt påbörja genomförandet av medicinska åldersbedömningar av personer som söker uppehållstillstånd i Sverige (Ju2016/03931/Å). I uppdraget ingår att ta fram

en process för hur och med vilka metoder åldersbedömningar ska genomföras. Rättsmedicinalverket ska särskilt beakta krav på vetenskaplighet, beprövad erfarenhet, en rättssäker process och beaktande av barns rättigheter. I juli fick Socialstyrelsen i uppdrag att fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökning som metod för medicinska åldersbedömningar av 18-årsgränsen inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och brottmålsprocessen (S2016/04832/FS). Uppdraget ska samordnas med det arbete som görs inom ramen för Rättsmedicinalverkets uppdrag och i samråd med Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och andra berörda myndigheter.